



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 8 4 / 2 0 0 1

La Laguna, a 19 de julio de 2001.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Anteproyecto de Ley de Seguridad Pública Canaria (EXP. 53/2001 APL)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. Se da cumplimiento a la solicitud del Presidente del Gobierno de la Comunidad Autónoma (CAC) de emisión de dictamen preceptivo sobre el Anteproyecto de Ley de referencia (APL), interesado al amparo del artículo 10.3.d) de la Ley 4/1984, de 6 de julio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), al pretender regularse, entre otras, materia atinente al Régimen jurídico de la Administración Canaria y de sus funcionarios.

El Sr. Presidente del Gobierno, al interesar el parecer de este Organismo sobre el APL de Seguridad Pública, sin perjuicio de lo que se dirá en el Fundamento II, ejercita la facultad que le otorga el artículo 11.1 de la LCCC, acompañando para su examen el texto de la norma proyectada, tomado en consideración por el Consejo de Gobierno en la reunión celebrada el día 2 de abril de 2001, según resulta de la certificación que se adjunta del referido acuerdo, que al propio tiempo dispuso la solicitud de dictamen de este Consejo.

2. En el anexo documental recibido obran los informes preceptivamente emitidos que se reseñan en el certificado extendido por el Secretario del Gobierno de Canarias.

* **PONENTES:** Sres. Yanes Herreros, Cabrera Ramírez, Reyes Reyes y Millán Hernández.

No obstante, se advierte que la exigencia contenida en el artículo 41 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (LOFCS), en relación con lo dispuesto en el artículo 48 del mismo Cuerpo legal, no se ha cumplimentado o -al menos- no parece que se haya observado, a la vista de la documentación obrante en el expediente examinado, en el que no figura el informe que en dichos preceptos se requiere necesariamente.

El artículo 46 APL crea la Policía Autonómica y los artículos 47 a 52 la regulan.

En relación con esta proyectada ordenación, debemos partir de la necesaria observancia de lo determinado en el artículo 149.1.29 de la Constitución, que atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de Seguridad Pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de Policías por las Comunidades Autónomas, en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos, en el marco de lo que disponga al efecto una Ley orgánica.

Esta norma legal de referencia es la citada LOFCS. Sobre el particular que señalamos dispone en su artículo 41.1: "Corresponde a los órganos competentes de cada Comunidad Autónoma, previo informe del Consejo a que se refiere el artículo 48 de esta Ley, la creación de sus Cuerpos de Policía, así como su modificación y supresión en los casos en que se prevea en los respectivos Estatutos de Autonomía".

Por su parte, el artículo 48.1 LOFCS, para garantizar la coordinación entre las políticas de seguridad pública del Estado y de las Comunidades Autónomas, crea el Consejo de Política de Seguridad, cuyas competencias se determinan en el apartado 2 del mismo precepto, entre las que incluye la de informar las disposiciones que dicten las Comunidades Autónomas, en relación con sus propios Cuerpos de Policía, así como la creación de éstos.

II

A la luz de la normativa estatutaria sobre el Consejo Consultivo, este Organismo ha indicado reiteradamente que, en lo concerniente a su intervención preceptiva en la realización de la función legislativa, el objeto del Dictamen ha de ser un Proyecto o una Proposición de Ley y, además, que su solicitud ha de producirse sobre cualquiera que adopte el Gobierno para remitir al Parlamento, en el primer caso, o que sea tomada en consideración por el Pleno de la Cámara, en el segundo (cfr. artículos 44 del Estatuto vigente y 43 del anterior).

En cuanto a Anteproyectos, la LCCC en su art. 10.3 no ha sido modificada por el Estatuto y por tanto aquéllos siguen siendo de dictamen preceptivo en cuanto a las materias señaladas, sin perjuicio de que, cuando el Anteproyecto se convierta en Proyecto de Ley, si modifica sustancialmente a aquél, debe ser sometido de nuevo a dictamen.

III

1. Unifica el APL que se dictamina en una sola normativa de rango legal la regulación de materias de índole diversa y dispar, aunque relacionadas en cuanto a los objetivos perseguidos. Por eso son diferentes los títulos competenciales estatutariamente asumidos para ordenarlas, de modo que su naturaleza y la graduación difieren en el alcance habilitado a efectos de la extensión y límites correspondientes al ejercicio de cada competencia.

Unas son de orden amplio, de carácter exclusivo, que comportan posibilidad de ejercicio de las potestades legislativas y reglamentaria y la función ejecutiva, con sujeción a las prescripciones de la Constitución y el Estatuto de Autonomía. Dentro del elenco de materias así ordenadas en el artículo 30 del EAC, entre otras, aparecen afectados algunos aspectos relacionados con el régimen de los Organismos Autónomos de la CAC, de acuerdo con la legislación básica del Estado (art. 30.2 EAC) al regularse la Agencia Canaria de Atención de Emergencias, en los artículos 99 y siguientes del APL, o la Asistencia Social y Servicios Sociales (art. 30.13 EAC) al articularse el régimen del Voluntariado de Protección Civil y Atención de Emergencias, en los artículos 20 y siguientes del APL.

Otras permiten el desarrollo legislativo y la ejecución. Aquí nos encontramos con materias tales como las referentes al Régimen Local (art. 32.4 EAC), Sanidad e Higiene (art. 32.10 EAC) o la Protección del Medio Ambiente, incluidos los vertidos, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma (art. 32.12 EAC).

Un tercer grupo de materias, de atribución competencial autonómica más restringido, en cuanto que está habilitado exclusivamente un ámbito de ejercicio limitado a la ejecución, como ocurre con el Salvamento marítimo (art. 33.9 EAC), materia igualmente de que trata el APL al regularlo en sus artículos 81 y siguientes.

En todo caso, la materia principalmente afectada por la norma proyectada objeto de este Dictamen, es la seguridad pública, que tiene un marco específico de ejercicio delimitado expresamente por los artículos 149.1.29 y 148.1.22 CE, así como por el artículo 34 del EAC, cuyo apartado 1 incardina la competencia sobre esta materia a dos funciones muy concretas: de un lado, la coordinación y demás facultades en relación con las Policías Locales, en los términos de la LOFCS. Y de otro, la protección de los edificios e instalaciones de la CAC.

2. Partimos de la premisa de que el APL se titula "de Seguridad Pública Canaria". El nomen elegido no es expresivo del contenido de la norma propuesta, por cuanto en la misma se contienen ordenaciones no reconducibles al mencionado concepto competencial y material, en los términos en que ha sido definido por la Jurisprudencia Constitucional. No es exigencia legal, pero sí razonable y conveniente técnica normativa que las denominaciones de los textos legales identifiquen sin confusión o lagunas, pero en términos tan generales como expresivos, los distintos aspectos o contenidos materiales tratados o considerados por la norma propuesta. La libertad de identificación del nomen correspondiente es absoluta, pero deben utilizarse conceptos o criterios sobre los que hay general asenso. Tratándose de materia o materias reconducibles a títulos competenciales de expresión constitucional y estatutaria y definidos en sus líneas generales y contenidos funcionales por el Tribunal Constitucional, parece razonable que esos conceptos depurados y sentados tanto en la doctrina como en la jurisprudencia sean los que se utilicen en la denominación de las leyes. Todos los que la norma refiera, y no sólo el que resulte prevalente. No ya por razones de técnica normativa, sino por publicidad y conocimiento de las normas que se aprueban y se publican para general conocimiento, lo que, de manera directa, incide en la necesaria seguridad jurídica que en palabras del Alto Tribunal es suma de certeza y legalidad. Justamente, la técnica normativa es uno de los pilares en los que se asienta la certeza del Derecho.

3. Utiliza el APL un concepto de Seguridad Pública atribuyéndole un sentido y alcance mucho más amplio del que resulta del indicado artículo 34.1 EAC, referido a la seguridad ciudadana, cuyo contenido antes se señaló.

La Exposición de Motivos del APL explica que Canarias, dadas sus características, no puede adoptar de una forma mimética ninguno de los modelos de seguridad pública desarrollados en otras Comunidades Autónomas, ya que necesita un modelo propio de Sistema de Seguridad Pública que responda a su singularidad y atienda a las

exigencias específicas de protección resultantes de sus condicionantes, derivados de la insularidad, del carácter de región europea ultraperiférica, así como de la actividad turística predominante que se desarrolla en su territorio.

En esa línea y como justificación del modelo elegido se invoca en la referida Exposición que el Consejo de Gobierno de la CAC con el refrendo del Parlamento de Canarias adoptado en sesión plenaria de 29 de abril de 1998, aprobó el Plan de Seguridad Canario, configurado como un conjunto de estrategias innovadoras para facilitar la consecución del llamado nuevo Sistema de Seguridad Pública. No obstante, del Texto del APL no se advierte la repercusión que en el ordenamiento de dicho Sistema han tenido esas exigencias específicas y singularizadas.

En conexión con lo expuesto y como medidas complementarias, mediante Decreto 195/2000, de 2 de octubre, se creó y reguló el Cuerpo de Intervención de Emergencias, estableciendo su organización, dirección y funciones; mediante la Orden de 6 de abril de 2001, de la Consejería de Presidencia e Innovación Tecnológica, se organizan las unidades de los referidos Cuerpos, estableciéndose que este servicio público especializado de atención de emergencias se organiza en unidades operativas, entre las que se encuentran las Unidades Marítima, Aérea y Terrestre, cuya organización y funciones han quedado establecidas en la Resolución de la Dirección General de Seguridad y Emergencias de 22 de mayo de 2001.

4. Frente a este APL unificador y al llamado Sistema de Seguridad Pública, conviene destacar que el legislador estatal no ha promulgado ninguna Ley sobre Seguridad Pública, sino que lo que ha hecho es regular la seguridad por medio de las Administraciones Públicas a través de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, esto es la citada LOFCS. Pero, además, separadamente ha ordenado la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil (LPC) y la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Seguridad Ciudadana (LOSC). De esta misma manera y siguiendo sus pautas han legislado aquellas Comunidades Autónomas que han ordenado estas materias, tales como Cataluña, que crea la Policía Autonómica mediante la Ley 19/1983, de 14 de julio, y la Ley 4/1997, de 20 de mayo, sobre normas reguladoras de la Protección Civil; el País Vasco en el que se promulga la Ley 4/1992, de 17 de julio, sobre ordenación de la Administración de Seguridad y reguladora de los Cuerpos de Policía del País Vasco, y la Ley 1/1996, de 3 de abril, reguladora de la gestión de emergencias; y también Baleares con su Ley 2/1998, de 13 de marzo, sobre

ordenación de emergencias. Y esta diversidad no es una simple coincidencia, sino que obedece a las distintas materias difíciles de casar en un solo texto legal, especialmente por las cuestiones competenciales que luego se dirán.

IV

Resulta, pues, determinante iniciar el estudio de la adecuación jurídica del APL con el análisis de la problemática generada por el uso de los diferentes títulos competenciales para establecer la normativa proyectada que persigue la unitaria regulación de materias que tanto el Estado como otras Comunidades Autónomas han disciplinado a través de leyes diferentes, como se ha expuesto, estructuradas con mayor precisión y seguridad jurídica sobre el soporte material del título al que cada cuestión se refiere, lo que en el presente caso no resulta sencillo en razón de que se opera sobre lo que el APL denomina Sistema de Seguridad Pública de Canarias, englobando en el mismo un conjunto amplio de disposiciones dirigidas, de un lado, a la salvaguarda de la seguridad pública, para el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos y la igualdad de los individuos y de los grupos en que se integran; de otro, a tutelar la integridad de la vida de las personas, sus bienes y el patrimonio de daños sobrevenidos en situaciones de emergencia, grave riesgo, catástrofe y calamidad pública; y en tercer lugar, la coordinación de los medios y recursos en materia de seguridad, atención de emergencias y protección civil, así como la participación ciudadana en dicho Sistema integrador y la regulación del régimen específico de las personas que intervienen en estas materias; todo ello, como se indica en el artículo 1 del APL, al concretar su objeto.

Este análisis necesario procede hacerlo por separado considerando cada título invocado conforme con el mayor o menor grado de incidencia que, respectivamente, tenga en el desarrollo normativo proyectado, dada la concurrencia que de ellos existe en dicho texto, lo que genera la consecuencia de tener que discernir, dentro del régimen de atribución competencial diseñado por los artículos 149 y 148 CE, a cuáles son asignables concretamente, respecto de cada una de las materias concernidas, cuando se produce, como en este caso, un supuesto de utilización plural de títulos para esclarecer la disponibilidad de los mismos en cada caso.

Criterios a usar a tal fin, siguiendo la pauta que para ello ha utilizado el Tribunal Constitucional, pueden ser los de la especialidad del título competencial o el del interés predominante resultante, pero no la técnica de las denominadas

"competencias implícitas", de conexión o inherentes al título de que se trate, como fórmula de efectos expansivos, por las razones asumibles contenidas en la STC 104/1989, FJ 3.

Se procederá, pues, a verificar este estudio de los títulos competenciales afectados, por separado, siguiendo un orden escalonado, según la intensidad del interés predominante perseguido por el APL, analizándose en el siguiente fundamento la materia relativa a la competencia sobre seguridad pública y, en los sucesivos, a las restantes materias concernidas.

V

1. De partida ha de indicarse que el título competencial "seguridad pública" tiene como característica esencial la de estar sujeto a la operación previa de delimitación del alcance que ha de darse a la llamada por la doctrina "cláusula sin perjuicio", que el texto constitucional tiene establecida al referir y atribuir esta materia a la competencia exclusiva del Estado en el artículo 149.1.29, en los términos conocidos que habilitan la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos y en el marco de lo que disponga una ley orgánica.

Para despejar esta cuestión previa, ha de precisarse con carácter preliminar que es aceptable la catalogación de la materia que tratamos, en cuanto al aspecto de atribución competencial, no como indisponible absolutamente para el ejercicio de las potestades y funciones que puedan corresponderles a las Comunidades Autónomas, sino abierta a la participación de las mismas, en margen, grado y forma, que puede ser diferente, en función de lo que establezcan los respectivos Estatutos de Autonomía, pero además todo ello sujeto a la condición impuesta de modo expreso por el precepto constitucional indicado de que la participación o colaboración permitida "a priori", ha de ser ajustada y ejercitada dentro del marco de lo que disponga una ley orgánica. Será, por tanto, esta norma legal a la que la Constitución llama, la que module el alcance de la referida "cláusula sin perjuicio", concretando y regulando las competencias que en este campo pueden desarrollar las Comunidades Autónomas y las fórmulas de cooperación disponibles, en cuanto a la creación de policías autonómicas y fijación de su marco de actuación con referencia al desarrollo de este título competencial.

Además, en cuanto a las competencias asumibles por las Comunidades Autónomas, el artículo 148.1.22 CE incluye la correspondiente a la vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones, así como la coordinación y "demás facultades" en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica.

Al amparo de ambos preceptos constitucionales, el Estatuto de Autonomía de Canarias en su artículo 34 habilita tres títulos competenciales relacionados con esta materia, de graduación y alcance notoriamente desigual y diferente.

En primer lugar, determina que la CAC tendrá competencia en materia de seguridad ciudadana, en los términos establecidos en el artículo 148, apartado 1, número 22 de la Constitución.

En segundo término, la CAC podrá crear una policía propia, de acuerdo con lo que se disponga al respecto por la Ley Orgánica prevista en el artículo 149.1.29 de la Constitución. Corresponde al Gobierno de Canarias el mando superior de la policía autonómica.

Y en tercer lugar, en el caso previsto en el apartado precedente, podrá constituirse una Junta de Seguridad integrada por representantes del Gobierno Central y de la Comunidad Autónoma con el objeto de coordinar la actuación de la Policía autonómica y los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado en el ámbito de Canarias, igualmente en los términos de la Ley Orgánica citada.

Sobre todo ello, en principio puede sostenerse, como consideración general, que el Tribunal Constitucional ha entendido que la competencia en materia de seguridad pública es una competencia exclusiva estatal, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías autonómicas, cuando ello lo permitan los Estatutos de Autonomía y siempre dentro del marco de cobertura de la Ley Orgánica a la que llama expresamente el artículo 149.1.29 CE. Por ello, la confluencia de funciones que la seguridad pública conlleva, no puede implicar ni significar la unificación de todas las competencias en un mismo ente, sino que deberán arbitrarse y articularse instrumentos de colaboración para el ejercicio de funciones relativas a las materias en que puedan existir competencias compartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas y a la coordinación de los servicios estatales y autonómicos, de modo tal que en todo caso, la adopción de medidas de seguridad que no se integren o constituyan servicios policiales articulados dentro del sistema de colaboración y de

coordinación corresponde al Estado aplicarlas, con base en su competencia exclusiva sobre seguridad pública (SS TC, 177/1984 y 104/1989).

También puede asumirse con carácter general, que queda englobada en esta materia de seguridad pública la protección civil, constituyendo criterio delimitador para la atribución competencial la naturaleza de la situación de emergencia por su carácter supraterritorial o porque, dada su envergadura, requiera una dirección nacional, en cuyo caso corresponderán al Estado las potestades normativas y de ejecución necesarias para prestar y asegurar la coordinación de los diferentes servicios que hayan de actuar, garantizando una organización y dirección unitarias (STC 123/1990).

2. El art. 1 de la LOPSC ha establecido una previsión genérica de competencia estatal en materia de gestión de la seguridad ciudadana al disponer que "de conformidad con lo dispuesto en los arts. 149.1.29ª y 104 C.E. corresponde al Gobierno, a través de las autoridades y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad a sus órdenes, proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana".

La STC 175/1999, de 30 de septiembre, ha indicado, no obstante, que esa previsión genérica, "que incluye las funciones policiales y administrativas complementarias, encuentra limitada su aplicación en el territorio de determinadas Comunidades Autónomas, por prescripción de la propia Ley Orgánica (...) (Disposición Adicional Única)" (f. j. 4).

Tal es el caso, según la propia STC, de la Comunidad Autónoma del País Vasco, cuyo Estatuto de Autonomía (art. 17.1) dispone que "mediante el proceso de actualización del régimen foral previsto en la disposición adicional primera de la Constitución, corresponderá a las Instituciones del País Vasco, en la forma que se determina en este Estatuto, el régimen de la Policía Autónoma para la protección de las personas y bienes y el mantenimiento del orden público, dentro del territorio autónomo", estableciendo, por su parte, la disp. final primera.1 de la LOFCS que lo regulado en ella "no será de aplicación a la competencia que el art. 17 del Estatuto de Autonomía atribuye a las instituciones del País Vasco", con la salvedad de "los artículos 5, 6, 7 y 8, que contienen los principios básicos de actuación, y las disposiciones estatutarias comunes por su carácter general, (que sí) se aplicarán al

régimen de la Policía Autónoma del País Vasco" (apartado 2 de la disp. final) (f. j. 3 y 4).

Ya había observado en otras ocasiones el TC que "el régimen de la Policía Autónoma para la protección de las personas y bienes (...) configura una *notable diferencia respecto de otras Comunidades Autónomas* que no incluyen en sus Estatutos preceptos de análogo contenido" [STC 133/1990, de 19 de julio (f. j. 8, con cita de la STC 23/1984)]; y es ésta la razón por la que la STC 175/1999, que se viene examinando, declara que "el art. 38 LOFCS (...) no es aplicable en el País Vasco" (f. j. 6).

Como no concurren en la Comunidad Autónoma de Canarias las circunstancias especiales que el TC ha observado en el País Vasco, ni ninguna otra que permita acortar la "notable diferencia" que media entre éste y otras Comunidades Autónomas, hay que admitir que las competencias de seguridad ciudadana que ha asumido en virtud de lo dispuesto en el art. 34.1 EAC se constriñen exactamente, y sin que quepa interpretación extensiva alguna, a lo que dice de forma expresa, aunque por relación al art. 148.1.22ª CE: la vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones y la coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los (estrictos) términos que establezca la LOFCS.

En cuanto a las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de seguridad ciudadana: vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones, coordinación y demás facultades en relación con las policías locales, de entrada hay que subrayar que el propio EAC asume las competencias enunciadas en el art. 148.1.22ª *en cuanto competencias de seguridad ciudadana*, que deviene así canon delimitador de las concretas competencias asumidas.

Sólo de aquellas funciones susceptibles de inclusión, por un lado, en los conceptos de vigilancia y protección de edificios e instalaciones y, por otro, en el ámbito material de la seguridad ciudadana, podrá predicarse la condición de autonómicas. No así de las que desborden cualquiera de ellos.

VI

1. La materia de "protección civil" no aparece designada ni en la CE ni en los Estatutos de Autonomía, lo que ha obligado al Tribunal Constitucional (TC) a realizar

un esfuerzo interpretativo para definir el concepto y encuadrarlo en el sistema de distribución de competencias resultante de los arts. 148 y 149 CE.

Para cumplir esta ausencia el TC ha definido la protección civil como "el conjunto de actividades dirigidas a la protección de las personas y de los bienes y a la preservación y el mantenimiento de la tranquilidad y del orden ciudadano" y, hecho esto, declara que la materia "ha de englobarse con carácter prioritario en el concepto de seguridad pública del art. 149.1.29ª (STC 123/1984, FJ 3). Por tanto, es claro que, aunque la protección civil se integra en el concepto de seguridad pública, no es una materia específicamente policial, toda vez que apela a la participación activa de un conjunto de sujetos entre los cuales se encuentra la policía.

Según se ha señalado anteriormente, el concepto de protección civil no aparece designado expresamente en las normas constitucionales conformadoras del sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ni en Estatuto de Autonomía alguno, lo que seguramente es atribuible a la más reciente concepción de la "protección civil". No obstante, el TC ha entendido que no puede extraerse de ello la conclusión de que tal materia no se encuentra incluida en el sistema competencial como tal, ni que haya que acudir a la cláusula del art. 149.3 CE, de acuerdo con la cual corresponden al Estado las materias no atribuidas por los Estatutos de Autonomía (STC 123/1984), sino que tal materia se encuentra, como ya se señaló, englobada en la seguridad pública. Hay que tener en cuenta también, en relación con ella, otros títulos competenciales derivados de la CE y de los Estatutos de Autonomía.

Las competencias de la Comunidad Autónoma, en cuanto a la protección civil, resultan de las disposiciones constitucionales y estatutarias, no de la jurisprudencia del TC, como ha sentado el mismo Tribunal (STC 133/1990, FJ 4, in fine); la cual, si bien cumple la importantísima función de contribuir a la delimitación de sus ámbitos materiales, no crea títulos competenciales donde la Constitución y el Estatuto de Autonomía no los establecen. Además la interpretación por la jurisprudencia constitucional de títulos competenciales recogidos en un Estatuto de Autonomía no es trasladable sin más a otros Estatutos de Autonomía, ya que éstos pueden haber asumido competencias de distinta naturaleza o diferente régimen sobre la misma materia; por ello, para la interpretación de los títulos competenciales autonómicos se ha de atender, en primer lugar, al texto del propio Estatuto de Autonomía.

Pero no puede desconocerse que en el Estatuto de Autonomía de Canarias se regulan competencias de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de sanidad e higiene; montes y aprovechamientos forestales y protección del medio ambiente, incluidos los vertidos en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma (arts. 32.7, 10 y 12, EAC), en los que pueden darse importantes situaciones de emergencia necesitadas de protección civil. Es más, como afirma el mismo TC, "por la misma naturaleza de la protección civil, que persigue la preservación de personas y bienes en situaciones de emergencia, se produce en esta materia un encuentro o concurrencia de muy diversas Administraciones Públicas (de índole o alcance municipal, supramunicipal o insular, provincial, autonómico, estatal) que deban aportar sus respectivos recursos y servicios". Desde esta perspectiva y en principio, la competencia en materia de protección civil dependerá de la naturaleza de la situación de emergencia y de los recursos y servicios a movilizar. Ello puede suponer, de acuerdo con los términos de los respectivos Estatutos, "que la Administración autonómica sea competente en esa materia" (STC 133/1990, FJ 6).

Partiendo del reconocimiento a las Comunidades Autónomas de competencia en materia de protección civil, especialmente para la elaboración de los correspondientes planes de prevención de riesgos y calamidades y para la organización y dirección de sus propios servicios en el caso de que las situaciones catastróficas o de emergencia se produzcan, esta competencia autonómica queda subordinada a las superiores exigencias del interés nacional en los casos en que éste pueda quedar en juego (STC 123/1984, FJ 2 y 4), especialmente "cuando entre en juego la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, que regula los estados de alarma, excepción y sitio; en los casos en que el carácter supraterritorial de la emergencia exija una coordinación de elementos humanos y materiales distintos de los que posee la Comunidad Autónoma; y cuando la emergencia sea de tal envergadura que requiera una dirección de carácter nacional". Por consiguiente, "las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas encuentran, pues, su límite, en la política de seguridad pública que la Constitución reserva a la competencia estatal en su art. 149.1.29ª, en cuanto tal seguridad pública presenta una dimensión nacional, por la importancia de la emergencia o por la necesidad de una coordinación que haga posible prevenir y, en su caso, reducir los efectos de posibles catástrofes o emergencias de alcance supraautonómico" (STC 133/90, FJ 6).

Consecuentemente, aún cuando se haya promulgado la Ley 2/1985, de 21 de enero, de Normas Reguladoras de Protección Civil, no existe inconveniente

competencial para que la APL desarrolle norma sobre protección civil o atención de emergencias en el ámbito de la CAC, sin perjuicio y dejando a salvo las competencias estatales en la materia.

Por otra parte, aceptada la concurrencia de competencias estatales y autonómicas en materia de protección civil y que forma parte de las competencias de desarrollo legislativo y de ejecución en el art. 33 EAC, los montes y aprovechamientos y servicios forestales, sanidad e higiene y protección del medio ambiente, incluidos los vertidos en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma (cfr. apartados 7, 10 y 12 del citado artículo estatutario), en cuyas materias pueden presentarse habitualmente o de forma esporádica, situaciones de emergencia, además de que pueden surgir emergencias en los ámbitos insulares y locales que es preciso coordinar y fijar delimitaciones, la competencia legislativa de la CAC para legislar sobre la protección civil, al menos en esas materias, son patentes.

2. Lo que ya no parece tan correcta es la regulación legal de las "emergencias marítimas", puesto que realmente, desde la perspectiva del EAC, su art. 33.9 sólo atribuye a la CAC la ejecución del salvamento marítimo, pero es que, además, conforme con el art. 149.1.25ª CE, todo lo relativo a la marina mercante es de exclusiva competencia legislativa estatal. La competencia autonómica en la materia se circunscribe únicamente, además de a la mera realización de tareas propiamente ejecutivas (tales como la prestación del servicio de búsqueda o de rescate o el remolque de embarcaciones -STC 40/98- o el ejercicio de la potestad sancionadora -DA 20ª de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, Ley 22/1992, de 24 de noviembre, modificada por Ley 62/1997, de 26 de diciembre, LPMM-), a la elaboración del Plan en materia de salvamento previsto en el art. 87.2 LPMM, que habrá de acomodarse a las directrices sobre movilización y coordinación de recursos que figuren en el Plan Nacional a que se refiere el mismo precepto.

Por esta razón, estos preceptos incurrir en vicio competencial, aunque lo único que se pretende sea la plasmación de esa competencia ejecutiva (art. 81 APL), por lo demás innecesaria, pues esa competencia deriva directamente del Estatuto de Autonomía. Tampoco compete a la CAC la determinación de cuáles funciones tienen carácter de ejecutivas (art. 82 APL). Además, dentro de las citadas, si bien algunas presentan propiamente ese carácter de ejecutivas y se incardinan, por tanto, en la competencia autonómica (así apartados b, c, d, e y g), otras presentan mayores

problemas, singularmente la prevista en el apartado a), al atribuir la vigilancia, inspección y prevención en los términos competenciales que correspondan a la Comunidad Autónoma, por cuanto aluden a cuestiones propias de la seguridad de la navegación, incardinables en la materia de marina mercante (art. 149.1.20ª CE) y ajenas a la competencia de ejecución en salvamento marítimo. Por esta misma razón, la colaboración prevista en el apartado i) no depende de la previsión autonómica, sino, en todo caso, estatal. Finalmente, los apartados f) y h) aluden a actuaciones de coordinación, que son de competencia estatal. En definitiva, estima el Consejo que esta materia del salvamento marítimo del APL debería desaparecer y, en todo caso, cuando se desarrolle en ejecución de la Ley el reglamento correspondiente, han de incorporarse las actuaciones de ejecución y colaboración con la Administración estatal, que es la competente.

VII

Respecto a las previsiones del APL regulando el régimen jurídico de las policías locales, ha de considerarse que la normativa legal que ha de servirnos de parámetro de referencia, al margen de las disposiciones anteriormente analizadas desde las vertientes de la seguridad pública y ciudadana, contenidas en los artículos 148.1.22 CE y 34.1 EAC, con el alcance que corresponde a estos preceptos y que hemos explicitado, está referido al mandato constitucional emanado del artículo 104.2 en orden a que una Ley Orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, referencia general que concuerda y que está conectada a su vez con las determinaciones de los ya examinados artículos 149.1.29 y 148.1.22 CE. Y a continuación con la legislación básica estatal reguladora del mismo. En primer lugar, con lo que sobre ellas establece el Título V de la LOFCS. En segundo lugar, con los preceptos de aplicación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, tanto su Disposición Final Tercera, que previene que el personal de las Policías Municipales gozará de un Estatuto específico, aprobado reglamentariamente, teniendo en cuenta la LOFCS, como su Título VII sobre el personal al servicio de las entidades locales, en lo que corresponda aplicarse a los funcionarios que las integran, marco legal que comporta, para los municipios que dispongan de un Cuerpo de Policía Local, exigencia de acomodo a estas determinaciones cuando ejerciten su potestad de autoorganización, otorgada por el artículo 4.1.a) de este cuerpo legal básico de régimen local, y la autonomía municipal que la CE garantiza en su artículo 140, dentro del círculo de sus intereses propios. En tercer término con las determinaciones que contempla el Texto

Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por RDL 781/1986, de 18 de abril, y de modo particular lo establecido en la Disposición Transitoria Cuarta, que fija normas de aplicación en tanto no se apruebe el Estatuto de los Cuerpos de la Policía Local. Y así mismo, con las previsiones de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, entre cuyos preceptos, el 25, regulador de los Grupos de clasificación de los funcionarios como regulación de general aplicación, puede ser excepcionado conforme se especifica en la Disposición Transitoria Decimocuarta, que al efecto estableció que hasta la entrada en vigor de la Ley Orgánica a que se refiere el artículo 104.2 de la Constitución, los funcionarios de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad siguieran rigiéndose por las normas que les son aplicables, sin perjuicio de la aplicación de dicha LFP.

El artículo 32.4 del EAC que confiere a la CAC competencia de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de Régimen Local, ha delimitado la esfera de actuación autonómica en este aspecto, de modo tal que no sólo existe deber de atenerse tanto a lo permitido por el señalado artículo 34.1 del EAC, que reconduce necesariamente al espacio acotado por el artículo 148.1.22 CE y por la LOFCS, sino también a las señaladas prescripciones legales de la normativa básica estatal sobre este Régimen Local antes indicadas.

VIII

1. En una evaluación global del ATP a la vista de las consideraciones efectuadas en los Fundamentos anteriores, entendemos que el estrecho margen competencial de la Comunidad Autónoma no permite tratar el objeto regulado con el alcance y extensión pretendidos. Como tampoco es asumible el tratamiento unificado de la materia de seguridad pública y ciudadana -referida a las policías- y la de protección civil -referida a la atención de emergencias-, que en el Ordenamiento jurídico español y autonómico vienen reguladas separadamente, dada su heterogeneidad. Esta unificación artificiosa o forzada es la que explica una regulación y sistematización "ex novo" del ATP en base a un Sistema de Seguridad, que no pública, de Canarias, conforme con las consideraciones que se hacen en los distintos Capítulos del ATP.

Los Capítulos I, II y III en cuanto desarrollan la parte básica del Sistema de Seguridad Pública -definido en el apartado 2 del artículo 2º "como (...) " y que se considera integrado en el apartado 3 de este mismo artículo por una variedad de servicios- y en primer lugar los policiales-, son objetables en términos genéricos en base a las consideraciones efectuadas. Sin embargo, si se consideraran como de un Sistema de Seguridad de Canarias, los referidos Capítulos, excluidas las referencias que se hacen a la seguridad pública o ciudadana, valdrían perfectamente, pues serían los correspondientes a un título que ordenara la protección civil, el cual habría de ser completado con los Capítulos VI y VII del APL.

El Capítulo IV sobre la Policía de Canarias constituiría el otro Título del APL.

2. Además pueden hacerse las siguientes observaciones de carácter técnico.

A) En particular, hemos de referirnos a los preceptos contenidos en la Sección II del Capítulo I dada la falta de título competencial para la regulación de sus contenidos. El artículo 7 es de especial significación en cuanto se remite al Capítulo VI, para cuya regulación carece de competencia la Comunidad Autónoma.

Y desde un punto de vista técnico, hemos de señalar que otras Secciones, como por ejemplo la del Voluntariado, deberían ubicarse en los Capítulos correspondientes a atención de emergencia y protección civil.

B) En el Capítulo IV del APL con el Título "De las Policías de Canarias", se pretende establecer a través de las Secciones 1 y 4 un Cuerpo de Policía genuino, singular y propio, mediante la integración de dos Cuerpos diferentes de Policía, autonómica y local.

El modelo policial tradicional se basa en la existencia de una pluralidad de Cuerpos, unos del Estado -Cuerpo Nacional de Policía y Guardia Civil-, otros de las Comunidades Autónomas -Policías Autónomas- y finalmente, la Policía local.

La seguridad pública es competencia del Estado (art. 149.1.29 CE) en la que participan las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales. El APL altera la configuración legal diferenciada existente entre los cuerpos de Policía (Autonómico y Local) y establece en el artículo 46, apartado segundo, un mandato normativo sin contenido concreto, pues, impone a estos Cuerpos que procedan a constituir lo que denomina "Policía de Canarias", mediante "la

utilización y compatibilización de procedimientos tácticos, formación, acceso, etc. (...)".

Para la consecución de la mencionada Policía de Canarias, se establecen unos "principios" y una "Comisión de Seguridad".

Respecto a los principios de actuación de la Policía de Canarias (art. 44).

No aporta innovación normativa alguna, generando confusión la naturaleza que se le atribuye a la denominada Policía de Canarias, "de servicio y mediación orientada al ciudadano". En cuanto a "la sujeción a la normativa estatal en materia de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad", tal sujeción no deriva de la norma autonómica proyectada, sino de la LO 2/1986, de 13 de marzo, normativa referida, en lo que aquí respecta a la Policía Autónoma y Local y no a otras modalidades de Policía Regional como la pretendida (de Canarias).

En cuanto a la "Comisión Canaria de Seguridad Ciudadana", sólo se integrarán en ésta, de manera preceptiva, las entidades e instituciones autonómicas, no así "todas" las implicadas en política de seguridad ciudadana. Se establece - inadecuadamente- que reglamentariamente se fije su composición, de la que "necesariamente" formarán parte la Administración General del Estado y los Ayuntamientos, a pesar de la autonomía y distinción entre las citadas Administraciones Públicas.

Por otro lado, se pretende configurar un organismo equivalente al previsto en el art. 50 de la LOFCS, únicamente contemplado para las Comunidades Autónomas que disponen de Policía Autónoma, que no es el caso de Canarias, cuyo Estatuto de Autonomía permite crear la Junta de Seguridad en relación con la Policía Autónoma, art. 34.2 del EAC y 48 del APL, pero no un organismo semejante integrador y coordinador de todas las entidades e instituciones implicadas en Política de Seguridad Ciudadana.

Policía Autónoma de Canarias.

- La condición de agentes de la autoridad de la Policía Autonómica deriva del art. 7 LOFCS y no de la norma autonómica. Lo mismo cabe señalar respecto al art. 46.3, en relación con el art. 2 de la LOFCS.

- Debería suprimirse en el texto del APL la reproducción sucesiva de los preceptos de la LOFCS, por generar confusión y no aportar innovación normativa alguna; sobre todo, por carecer el legislador autónomo de competencia.

- Convendría suprimir el apartado 1 del art. 47 al reiterar, casi literalmente, el art. 38 de la LOFCS.

- Art. 50.3. Reitera el apartado primero del art. 43 LOFCS.

- La vía especial de acceso a la Policía Autónoma de Canarias mediante "reserva" altera los arts. 23.2 y 103.3 de la CE.

- El art. 52 APL pretende con independencia de la creación de la Policía Autónoma, mediante convenios de la Administración Autónoma con los Ayuntamientos, que las Policías Locales ejerzan funciones de la Policía Autónoma.

Esta previsión altera los arts. 37 y 38 LOFCS que sólo permiten acudir a ese mecanismo sustitutorio en caso de que la Comunidad Autónoma no haya creado su propia Policía Autónoma y que imponen que en este supuesto las funciones que le asigna el art. 38 LOFCS sean ejercidas precisamente por ella (SSTC 51/1993, de 11 de febrero; 81/1993, de 8 de marzo).

Esta alteración es mucho más patente si se repara en que el art. 52 APL pretende habilitar la asignación a las Policías Locales de todas las funciones de la Policía Autónoma, tanto las propias de ésta, como las que ha de realizar en colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad estatales, como las de prestación simultánea e indiferenciada, e incidiendo en los mecanismos de coordinación entre las Fuerzas de Seguridad estatales y autonómicas previstas en el art. 34 del Estatuto y los arts. 48 y 50 LOFCS.

Policía Local.

Se reiteran los arts. 52 y 53 LOFCS, en el art. 53, salvo las letras f) y k), únicos apartados consecuentes con las competencias que ostenta el legislador autonómico.

- Régimen estatutario y disciplinario de las Policías de Canarias.

Se reitera, casi literalmente, la LOFCS respecto a la clasificación de las faltas (art. 27) y principios del procedimiento sancionador y sanciones.

Todo ello pone de relieve que el Capítulo IV del APL, se excede en cuanto al propósito de crear las Policías Canarias, pues no se puede constituir tal modalidad policial a través de "conceptos" de integración (de la Policía Autónoma con la Local). Ni las normas legales se dictan para tender (proyectar) a la

construcción de la citada policía, sino para fijar supuestos concretos y determinar las consecuencias o efectos legales derivados de las mismas.

- Se reiteran las normas legales del Estado a través de las normas proyectadas del APL. Técnica legislativa que, sin aportar innovación legislativa alguna, genera confusión y se realiza, en la mayoría de los supuestos, careciendo el legislador autonómico de competencia por razón de la materia, al estar reservada al Estado.

- Se omiten trámites esenciales en la creación de la Policía Autónoma (Informe del Consejo de Política de Seguridad).

- Se crea una Comisión Canaria de Seguridad, de configuración análoga a la "Junta de Seguridad", que la LOFCS (art. 50) reserva para las Comunidades Autónomas que ya disponen de Cuerpos de Policía propios, lo que no es el caso de Canarias, ya que, si bien puede crear una Junta de Seguridad, art. 34.2 EAC, ésta se refiere a la Policía Autónoma. En todo caso, en cuanto que las acciones y coordinación de la Comisión Canaria de Seguridad Ciudadana proyectada afectan a "todas las Entidades e Instituciones implicadas en la Política de Seguridad Ciudadana", se desborda el marco autonómico de la citada Comisión.

Y finalmente, se establece una vía de acceso o "reserva" contraria a los principios constitucionales de "mérito" y "capacidad" (arts. 23.2 y 103.3 de la CE).

La omisión de los instrumentos legales adecuados para la transformación del personal laboral o interino policial en funcionario deja sin contenido el plazo establecido en la Disposición Transitoria Segunda.

C) Al Capítulo VI del APL deben hacerse las siguientes observaciones puntuales:

En la titulación del Capítulo debe suprimirse "la atención de las emergencias", pues, como se ha sentado anteriormente, esta atención forma parte del contenido primordial de la función de protección civil y, por ello, titularlo "De la protección civil" o, si se quiere conservar la precisión de la atención de emergencias, titularlo "De la protección civil, en especial en la atención de emergencias" o "De la atención de emergencias". Esta distinción debe repercutir en todos los artículos donde se hable de emergencias y protección civil: así, en el art. 73 no debe hablarse de Plan de Emergencia de

Protección Civil, sino de Plan de Protección Civil de Emergencias; art. 74, no de Comisión de Atención de Emergencias y Protección Civil, sino sólo "Comisión de Protección Civil", como se denomina en la Ley estatal, o, a lo sumo, "De Protección Civil para atención de emergencias"; así como en los arts. 91, 94 y 96 se emplea inadecuadamente "Plan de Emergencia de Protección Civil", como se hace en el citado art. 73.

Estima este Organismo que el contenido del artículo 70 debe dedicarse no a definiciones, que realmente corresponden más a la competencia estatal, sino al objeto de la protección civil y a su ámbito de actuación, y, por ello, además de titularlo así: "Objeto y ámbito de la Protección Civil Autonómica", el contenido de este precepto debe hacer referencia a que el objeto de este capítulo del APL es el conjunto de acciones que se definen como protección civil a realizar por las Administraciones Públicas de la CAC, en el ámbito de sus respectivos territorios.

D) En la Disposición Transitoria Quinta, se regula una modalidad de promoción interna de funcionarios de policía integrados en (Cuerpos del) Grupo D de clasificación al grupo C, mediante dos opciones.

La primera de ellas mediante una operación con dos fases: 1ª) reclasificación de los puestos de trabajo desempeñados por tales funcionarios, reservándolos a (Cuerpos incluidos en) el grupo C; 2ª) adscripción de los funcionarios en cuestión a los puestos reclasificados, siempre que cumplan con uno de los dos siguientes requisitos: disponer de la titulación correspondiente al Cuerpo de que se trate o superar un curso de capacitación específica de la Academia Canaria de Seguridad.

La reclasificación no supondría aumento de gasto público, ni modificación en cómputo anual de las retribuciones de los interesados, que pasarían a percibir el sueldo base correspondiente al nuevo Grupo de titulación, pero deduciéndose, en la parte que exceda del que correspondería al Grupo de procedencia, de sus retribuciones complementarias, preferentemente del concepto de productividad.

Dados los términos de esta opción, podría conculcar los siguientes preceptos, básicos, de la LMRFP:

a) El art. 22.1 (en el mismo sentido, aptdos. 2 y 3 del art. 29 LFPCan), que exige, para la promoción interna de los funcionarios a Cuerpos o Escalas de un Grupo de titulación a otros del inmediato superior, poseer la titulación exigida para el ingreso en los últimos, tener una antigüedad de al menos dos años en el

Cuerpo o Escala a que pertenezcan y reunir los requisitos y superar las pruebas que para cada caso se establezcan.

El Anteproyecto contempla, sin embargo, como alternativos, los requisitos de posesión de la correspondiente titulación y de superación del curso específico.

A este propósito es preciso tener en cuenta que, según ha declarado la STC 82/1993, de 8 de marzo (f.j. 5), el reconocimiento de equivalencias entre títulos y cursos por una Comunidad Autónoma excede la competencia de éstas últimas de "fijar los criterios de selección, formación, promoción y movilidad de las Policías Locales (...)" [art. 39.c) LOFCS] e invade la competencia estatal exclusiva de regular las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales (art. 149.1.30ª CE), que comprende la de "establecer los títulos correspondientes a cada nivel y ciclo educativo, en sus distintas modalidades, con valor habilitante tanto desde el punto de vista académico como para el ejercicio de profesiones tituladas, es decir, de aquéllas cuyo ejercicio exige un título (...); así como también comprende la competencia para expedir los títulos correspondientes y para homologar los que no sean expedidos por el Estado" [STC 421/1981 (f.j. 3), citada por aquélla].

b) El art. 23, que fija la estructura de las retribuciones de los funcionarios, y regula, entre otros conceptos, como retribución complementaria, el complemento de productividad, que no puede ser, por tanto, suprimido con carácter general y ha de ser abonado siempre que concurren las circunstancias incardinables en el supuesto de hecho del apartado 3, letra c) de dicho art., pese a que la práctica parezca orientarse en sentido diverso.

E) La Disposición Derogatoria Primera en relación con la Disposición Transitoria Primera del APL, deroga la Ley 5/1997, de 4 de julio, de Coordinación de Policías Locales, sin perjuicio de lo establecido en la Disposición Transitoria Primera, que, a su vez, dispone que la citada Ley permanezca en vigor (...) "mientras no sea desarrollada la presente Ley, con carácter de reglamento".

No corresponde al legislador asumir la potestad reglamentaria de la Administración (art. 97 CE) ni transformar la "ley" en "reglamento".

En suma, debería suprimirse el contenido de ambas disposiciones del APL y, en su caso, mantener vigente exclusivamente como ley la actual 6/1997, de

Coordinación de Policías, hasta que el Gobierno elabore las disposiciones reglamentarias, con observancia del procedimiento legalmente establecido, con el casuismo de desarrollo que proceda.

C O N C L U S I O N E S

1.- Por las razones expresadas en el Fundamento VIII no se considera adecuada la unificación en un texto normativo unitario de las materias de seguridad pública, seguridad ciudadana y protección civil, de naturaleza no homogénea, ni conciliables en los términos en que el APL las trata, desbordando los títulos competenciales disponibles, salvo que estas materias queden bien diferenciadas en Títulos separados.

2.- El artículo 34 EAC no da cobertura al despliegue expansivo de la competencia sobre seguridad pública y seguridad ciudadana, para la creación de "la Policía de Canarias", como concepto integrador de los Cuerpos de Policía Autónoma y de las Policías locales, sin observar además las determinaciones de aplicación, entre otras, contenidas en la legislación básica de Régimen Local (Fundamentos VII y VIII).

3.- Las competencias que sobre las materias relacionadas con la preservación de personas y bienes en situaciones de emergencia (protección civil) permiten el desarrollo legislativo contenido en los arts. 32.7, 10 y 12 EAC, que se articulan en el APL, no pueden extenderse a la regulación del salvamento marítimo, respecto al que, como se indica en el Fundamento VI, a la CAC sólo le corresponde la función de ejecución.

4.- Se formulan observaciones a determinados artículos del APL (Fundamento VIII).